

Solo dagli inizi degli anni Novanta lo Sato avrebbe cominciato a mettere ordine in questa materia così ingarbugliata emanando

una nuova legge (l. 19 luglio 1993 nr. 236) in cui per la prima volta la formazione professionale veniva considerata «parte integrante del sistema formativo nazionale, concorrendo in modo specifico alla valorizzazione delle risorse umane». Vennero specificate le corrispondenze tra attestati di qualifica e contenuti formativi minimi, furono stabiliti gli enti senza scopo di lucro come gli unici affidatari della progettazione ed erogazione della formazione¹¹⁸.

Infrastrutturazione materiale e turismo

Per l'amministrazione di Ubaldo Rini, dunque, ai settori di intervento fin qui tratteggiati si accompagnavano quelli dei lavori pubblici e dell'assetto territoriale (viabilità e tutela dell'ambiente), della sicurezza sociale (salute pubblica e strutture sanitarie, inquinamento e sofisticazione alimentare, assistenza all'infanzia e agli anziani, infortuni sul lavoro), dello sport, turismo e tempo libero, del personale impiegato nell'amministrazione provinciale.

Nell'ambito del problema dell'assetto territoriale provinciale, la specifica necessità di rendere congruenti la razionale utilizzazione del suolo sul fondamento di un sistema comprensoriale e lo sviluppo urbanistico in base a piani regolatori comunali e intercomunali, veniva momentaneamente accantonata, in attesa del piano territoriale regionale che l'istituenda Regione Puglia avrebbe dovuto predisporre e al quale ogni provincia pugliese si sarebbe dovuta rapportare. Altri aspetti, invece, come la tutela dell'ambiente e la viabilità venivano affrontati immediatamente. In entrambi i casi si trattava di operare nel solco delle passate amministrazioni, che si erano impegnate nella difesa dei centri storici e delle bellezze panoramiche e paesaggistiche, ottenendo per esempio vincoli di salvaguardia per il nucleo antico di Ostuni e per la Valle d'Itria, e che si erano sforzate di proiettare la Provincia in ampi circuiti nazionali e internazionali attraverso la costruzione di collegamenti veloci ed efficienti¹¹⁹.

Per la tutela dell'ambiente la giunta Rini si limitava a una semplice dichiarazione d'intenti, con la promessa che la nuova amministrazione si sarebbe impegnata nella difesa e valorizzazione del patrimonio storico e naturale, come del resto aveva già iniziato a fare con la proposta alle autorità superiori d'istituire un vincolo d'insieme per la preservazione della fascia costiera di Fasano e Ostuni¹²⁰.

Per la viabilità, invece, la fase operativa era già in piena attuazione, ed era stata preceduta dalle richieste inoltrate al Ministero dei Lavori Pubblici per la concessione di un contributo statale di oltre 2 miliardi e 80 milioni di lire (cioè più di 19 milioni e 584 mila euro attuali¹²¹) da destinare alla sistemazione delle principali arterie provinciali, molte delle quali necessitavano di interventi di allargamento, rettifica, regolazione del deflusso delle acque e di «cavalcaferrovia» per l'eliminazione dei passaggi a livello, che erano di forte intralcio allo scorrimento del traffico automobilistico in continuo aumento.

¹¹⁸ *Ivi*, pp. 442-443.

¹¹⁹ Cfr. APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., pp. 15-16.

¹²⁰ Cfr. *ivi*, p. 15.

¹²¹ Cfr. *supra*, nota 72.

Restava comunque l'impellenza di un nuovo progetto di provincializzazione della rete viaria, vale a dire un piano di riclassificazione della parte di viabilità minore ancora di pertinenza comunale e divenuta d'importanza strategica per flussi di transito e collegamenti tra poli produttivi, il cui passaggio al regime di gestione diretta dell'amministrazione provinciale era quanto mai necessario per subentrare alla cronica incapacità finanziaria degli enti autarchici territoriali a garantirne un'adeguata e regolare manutenzione. Questi progetti di provincializzazione delle reti stradali erano stati incentivati dallo Stato con le Leggi n. 126 del 12 febbraio 1958 e n.181 del 21 aprile 1962¹²², concepite nell'ambito delle più generali politiche per lo sviluppo economico e gli investimenti in risorse infrastrutturali e approvate rispettivamente nella seconda e terza legislatura, prima dal governo Zoli e poi dal quarto governo Fanfani. Queste leggi, oltre a stabilire i criteri e le procedure per la classificazione (o, al contrario, declassamento) delle strade provinciali, che veniva effettuata con decreto del ministro per i Lavori Pubblici, sentite ovviamente le amministrazioni locali interessate e in base ai pareri degli organi ministeriali competenti, normavano la concessione di contributi statali fino all'80 per cento delle spese riconosciute necessarie per la sistemazione generale delle strade riclassificate, contributi che venivano stanziati sul bilancio del Ministero dei LL. PP. per gli esercizi finanziari dal 1957-58 al 1968-69. Nel brindisino tali norme avevano contribuito all'incremento della rete stradale di competenza dell'amministrazione provinciale, e agli inizi degli anni Settanta essa si sviluppava per circa 700 chilometri. Un grande onere dunque per l'ente amministrativo provinciale, che comunque aveva potuto contare pure sugli aiuti finanziari della Cassa per il Mezzogiorno, in verità modesti rispetto alle reali esigenze del brindisino anche perché, in generale, dalla fine degli anni Cinquanta l'Istituto

fece la scelta di passare dalla realizzazione delle condizioni per l'industrializzazione, attraverso l'ammodernamento delle infrastrutture su tutto il territorio, a una politica di industrializzazione diretta, e mise a disposizione delle grandi industrie pubbliche e private nazionali un'incredibile quantità di agevolazioni ed incentivi per attrarle nelle regioni meridionali. Con un ribaltamento degli indirizzi scelti nel primo decennio, negli anni Sessanta il 50% delle somme stanziare riguardarono l'industria, il 28% le grandi opere pubbliche e solo il 20 % l'agricoltura¹²³.

Considerato tuttavia l'esaurimento dei fondi stanziati dallo Stato con le Leggi 126 e 181

¹²² I testi delle Leggi n. 126 del 12 febbraio 1958, *Disposizioni per la classificazione e la sistemazione delle strade di uso pubblico*, e n. 181 del 21 aprile 1962, *Modifiche alla legge 7 febbraio 1961, n. 59, concernente il riordinamento strutturale e la revisione dei ruoli organici dell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (A.N.A.S.)*, sono consultabili, nell'ordine, ai seguenti indirizzi web:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?sessionId=Kl9k5pq7YKZbqvVCF2XOng__ntc-as1-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1958-03-12&atto.codiceRedazionale=058U0126&elenco30giorni=false;

http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1962/05/03/062U0181/sgj?sessionId=llvYCQL+VkdR8D1cJs5f6Q__ntc-as5-guri2a (ultimi accessi: 15.9.2017).

¹²³ D. NICOLIA, *La strategia euro-mediterranea. Prospettive politico-economiche per il Mezzogiorno*, Milano 2006, p. 115. Sulla politica d'intervento statale varata nel corso degli anni per affrontare la questione meridionale e sulle controverse analisi socio-economiche del Mezzogiorno contemporaneo, rinvio alla densa raccolta di saggi e scritti politici di G. GALASSO, *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Bari-Roma 2005. Per un più aggiornato quadro di sintesi interpretativa e di messa a punto metodologica sul tema dell'azione pubblica per il Mezzogiorno dalla istituzione della Cassa fino alle politiche aggiuntive degli ultimi due decenni cfr. P. CASAVOLA, *Le politiche per il Mezzogiorno*, cit.

poc'anzi richiamate, la Cassa per il Mezzogiorno, di cui già se ne discuteva il rinnovo dopo il rifinanziamento terminato nel 1969, che poi lo Stato avrebbe effettivamente stabilito per altri cinque anni con la Legge n. 853 del 6 ottobre 1971¹²⁴, costituiva per l'amministrazione Rini una reale possibilità di ottenere contributi per il completamento, l'ammodernamento e lo sviluppo della rete stradale. Perciò riteneva di doversi rivolgere proprio a questo Istituto tanto per la realizzazione di varianti ai percorsi urbani del capoluogo, ormai resi inadeguati dall'imponente sviluppo edilizio e dalla necessità di collegamenti efficaci ai poli sanitari in costruzione (l'Ospedale Regionale «A. Di Summa» e l'Ospedale Provinciale Psichiatrico) e all'aeroporto civile, tanto per

il finanziamento della Strada dei Colli. Tale infrastruttura costituirebbe la via di penetrazione più bella e più varia, dal punto di vista paesaggistico, nel comprensorio turistico dei trulli e delle grotte, nonché un itinerario turistico di notevole importanza in considerazione degli insediamenti, di portata anche internazionale, che caratterizzano ormai il litorale nord della nostra Provincia.

Inoltre sarà riproposto il progetto del collegamento di Brindisi, attraverso una tangenziale dei Comuni di San Vito dei Normanni, San Michele Salentino, Ceglie Messapico, Villa Castelli, con la prevista autostrada Bari-Taranto¹²⁵.

La nuova amministrazione provinciale, quindi, opportunamente guardava al sistema delle comunicazioni anche sotto l'aspetto delle sue relazioni di complementarità e di funzionalità essenziale con il turismo, in quegli anni fenomeno in forte ma contraddittoria espansione, perché se da un lato si registrava «una situazione turistica di privilegio, anche in rapporto alla domanda», dall'altro non si potevano tacere le potenzialità inesprese a causa di «un complesso di attrezzature e servizi di scadente livello»¹²⁶. La causa veniva individuata nella concezione, di fatto riduttiva, che aveva spinto operatori e amministratori a guardare alla domanda turistica più come circostanza economica occasionale, nata cioè dalla capacità intrinseca del territorio provinciale d'intercettare, per le sue bellezze naturali, parti più o meno significative del flusso turistico nazionale e internazionale, lasciando che il settore si alimentasse da sé, al limite della sopravvivenza, senza le necessarie politiche integrate, la pianificazione di strategie strutturanti e impaniato nelle deficienze tecniche e infrastrutturali¹²⁷. Una «distorsione» che nasceva dalla «schizofrenia legislativa» del primo periodo repubblicano, che sul piano istituzionale aveva impedito la stabilizzazione normativa e «un rigoroso riparto delle competenze»¹²⁸ tra organi centrali e periferici dell'amministrazione pubblica. Nel corso degli anni Cinquanta si era cercato di porvi rimedio, prima con il D.P.R. n. 630 del 1955, «con il quale [furono] riorganizzati gli EPT [Enti Provinciali per il Turismo (N.d.A.)], attribuendo loro funzioni aggiuntive soprattutto in materia di vigilanza: su prezzi degli esercizi alberghieri, agenzie di viaggio, interpreti e corrieri»¹²⁹; più tardi, nel 1959, con

¹²⁴ Il testo della Legge 6 ottobre 1971, n. 853, *Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*, è consultabile all'indirizzo web:

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1971/10/26/071U0853/sg> (ultimo accesso: 15.7.2017).

¹²⁵ APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., p. 16.

¹²⁶ *Ivi*, p. 36.

¹²⁷ Cfr. E. CAROPPO, *Tra realtà e auto-rappresentazione: l'attività della Provincia nel settore turistico dal fascismo a oggi*, in C. PASIMENI (a cura di), *1927-2007. L'amministrazione della Provincia di Brindisi*, cit., pp. 122-123.

¹²⁸ A. NAPOLITANO, *La legislazione nazionale e regionale sul turismo*, Milano 2008, p. 39.

¹²⁹ *Ibidem*.

la creazione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo,

importante riconoscimento a livello nazionale del turismo, istituzione cui vengono affidati, in un equilibrio più temperato, egualmente compiti di vigilanza e controllo e compiti di coordinamento, sia di enti pubblici che privati operanti nel settore; è anche vero, però, come appare evidente dalla denominazione, che il turismo non veniva ancora considerato materia autonoma e distinta, poiché accomunato, in questo caso, allo spettacolo (il Ministero si occupava anche di sport). Il Ministero si configurava come un punto di riferimento politico ed amministrativo, non dotato però di proprie articolazioni periferiche, in quanto si era preferito, a questo fine, che gli interessi in materia turistica venissero comunque svolti dagli enti locali vigilati. Il tipo di sistema prescelto si poneva comunque in moderata contrapposizione col disposto dell'articolo 117 della Costituzione, che riconosceva alle Regioni le competenze legislative [...] in materia turistica; contrasto però attenuato dalla mancata attuazione del trasferimento di funzioni, come disposto dal dettato costituzionale, fino agli anni '70¹³⁰.

Per la provincia di Brindisi nello specifico, ma in generale un po' per tutto il Sud d'Italia, ciò non era bastato a creare le condizioni per un coordinamento operativamente concreto degli interventi nel settore, cui non avrebbe giovato granché neanche lo sforzo normativo degli anni Sessanta. Né la Legge n. 717 del 26 giugno 1965, che, riordinando l'intera politica straordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno, introduceva i «comprensori di sviluppo turistico», cioè ambiti territoriali d'interesse storico, archeologico o paesistico idonei alla utilizzazione turistica, e i «circuiti turistici», vale a dire itinerari di collegamento fra diversi comprensori, scelti in base all'efficienza della viabilità e in modo da valorizzare centri turisticamente rilevanti ma non ricadenti nei comprensori stessi¹³¹. Né la Legge n. 326 del 12 marzo 1968, riguardante i provvedimenti per la razionalizzazione e lo sviluppo della ricettività alberghiera e turistica, in pratica un intervento pubblico di tipo ordinario che investiva tutto il territorio italiano, coerente con gli obiettivi fissati dal programma economico nazionale e dai piani di coordinamento per il Meridione (Legge 717/1965¹³²) e per le zone depresse e montane del Centro-Nord

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Cfr. Legge 26 giugno 1965, n. 717, *Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, è consultabile all'indirizzo web:

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1965/06/30/065U0717/sg> (ultimo accesso: 25.10.2017).

¹³² «Il Comitato interministeriale per la ricostruzione, in attuazione del programma economico nazionale e sulla base, anche, dei piani regionali, approva piani pluriennali per il coordinamento degli interventi pubblici diretti a promuovere ed agevolare la localizzazione e la espansione delle attività produttive e di quelle a carattere sociale nei territori meridionali indicati dall'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 616, e successive modificazioni ed integrazioni. Il primo piano pluriennale di coordinamento, nel caso in cui non sia ancora approvato il programma economico nazionale, è predisposto sulla base delle direttive contenute nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1965 presentata al Parlamento dai Ministri per il bilancio e per il tesoro. I piani pluriennali di coordinamento saranno sottoposti agli stessi aggiornamenti previsti per il programma economico nazionale. I piani, predisposti di intesa con le Amministrazioni statali e regionali interessate, sono formulati da un apposito Comitato di Ministri costituito in seno al Comitato interministeriale per la ricostruzione. Il Comitato è presieduto da un Ministro, nominato per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ed è composto dai Ministri per il bilancio, per il tesoro, per la pubblica istruzione, per i lavori pubblici, per l'agricoltura e foreste, per i trasporti e aviazione civile, per l'industria e commercio, per il lavoro e previdenza sociale, per le partecipazioni statali, per la sanità, per il turismo e spettacolo. Ai fini della predisposizione, formulazione ed approvazione dei piani pluriennali, i Comitati interministeriali di cui al primo e terzo comma sono integrati dai Presidenti delle Giunte regionali. Gli altri Ministri partecipano ai lavori del Comitato di cui al terzo comma per la trattazione dei problemi di

(Legge n. 614/1966¹³³). In particolare, la Legge n. 326 del 12 marzo 1968 permetteva a enti pubblici e privati, associazioni, imprenditori e in generale a chiunque esercitasse attività d'interesse turistico di accedere, previo accertamento delle capacità tecnico-professionali dei richiedenti da parte delle commissioni ministeriali e dei comitati esecutivi degli EPT, a contributi statali, agevolazioni fiscali e a forme di credito particolarmente vantaggiose per la costruzione, l'acquisto, la ristrutturazione, l'ampliamento di alberghi, pensioni, locande, ristoranti, villaggi turistici, campeggi, stabilimenti termali e balneari, impianti e servizi complementari a tali attività (per esempio di tipo sportivo o ricreativo), agenzie di viaggio e turismo ecc. Per questi incentivi, concessi in conto capitale (ossia a fondo perduto) o a un tasso d'interesse annuo variabile dal tre al quattro per cento e per importi complessivi dall'uno al sessanta per cento della spesa riconosciuta ammissibile (la graduazione veniva stabilita in relazione alla tipologia d'intervento sulle strutture ricettive o sui servizi complementari alle attività turistiche e in base all'ubicazione territoriale e ai coefficienti d'attrazione della clientela degli stessi servizi e strutture), lo Stato stanziava, ripartiti tra gli esercizi finanziari del quinquennio 1968-72, 15 miliardi e 760 milioni di lire (pari a oltre 147 milioni e 317 mila euro attuali)¹³⁴.

Allo stato attuale della ricerca, non è possibile stabilire quanto il settore turistico della provincia di Brindisi poté beneficiare di questi aiuti, certo è che, stando alle dichiarazioni della giunta Rini, nel periodo qui preso in considerazione essa fu «largamente interessata al flusso turistico [sia] di transito per la presenza del porto, sia di soggiorno nella tradizionale località della Selva di Fasano e lungo l'intera fascia costiera», che avevano visto sorgere grandi impianti turistici, alcuni dei quali di richiamo internazionale, e molte iniziative minori meritevoli comunque di essere sostenute¹³⁵. Ma ancora molto restava da fare. Innanzitutto, oltre ogni mera «valutazione e previsione in termini di economia aziendale», andavano recepite, tanto dai pubblici amministratori quanto dagli operatori, le «finalità sociali del turismo», un aspetto questo che

può far capire e giustificare il suo collegamento con gli obiettivi di molti altri settori

loro specifica competenza. Le Regioni presentano le proposte per gli interventi da effettuare nei rispettivi territori. Fino alla costituzione delle Regioni a statuto ordinario, alla predisposizione del piano di coordinamento si provvede previa consultazione dei Comitati regionali per la programmazione economica, di cui al decreto ministeriale 22 settembre 1964 e successive modificazioni e integrazioni. I piani pluriennali impegnano, secondo le rispettive competenze, le Amministrazioni e la Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) ad adottare i provvedimenti necessari alla loro attuazione. Il Comitato dei Ministri istituito dalla legge 10 agosto 1950, n. 616, è soppresso; le sue attribuzioni sono trasferite al Comitato di cui al terzo comma, salvo quanto disposto dalla presente legge in ordine ai poteri di direttiva e di vigilanza nei confronti della Cassa». *Ivi*, Art. 1., *Piani pluriennali per il coordinamento degli interventi*.

¹³³ Cfr. Legge 22 luglio 1966, n. 614, *Interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale*, consultabile all'indirizzo web: http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1966/08/12/066U0614/sg;jsessionid=sAm1nxHLOeq6g1Ni0kq4bA__ntc-as1-guri2a (ultimo accesso: 24.10.2017).

¹³⁴ Il testo della Legge n. 326 del 12 marzo 1968, *Provvidenze per la razionalizzazione e lo sviluppo della ricettività alberghiera e turistica*, è consultabile al seguente indirizzo web: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1968-03-12;326> (ultimo accesso: 15.9.2017). Per quanto riguarda la conversione in Euro attuali degli stanziamenti complessivi con questa legge iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, devo precisare che esso è stato effettuato ricorrendo alla media in base annua dei coefficienti Istat per tradurre i valori monetari del quinquennio 1968-1972 in valori del 2017. Cfr. *supra*, nota 72.

¹³⁵ APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., p. 38-39.

della pubblica amministrazione. L'aspetto sociale del tempo libero ci consente di rimarcare gli interessi "interni" del turismo provinciale, tesi a chiamare al godimento di questo bene di consumo anche le categorie di massa meno abbienti.

In tale direzione si giustifica la "lunga attesa" della Valle d'Itria ad essere valorizzata, il che può avvenire destinandola a un turismo di massa, che superi però l'attuale concezione, la quale evoca concetti di disordine.

Questa nuova dimensione potrà emergere da un incontro tra i pubblici poteri, sindacati ed imprenditori, per lo scaglionamento delle ferie lungo tutto l'arco dell'anno, per i contributi degli imprenditori e dello Stato a centri turistici da creare per i lavoratori in aree già turisticamente evolute, al fine di realizzare quell'integrazione che elimini alcune ingiuste contrapposizioni. [...]

A tale problema è legato un altro: la qualificazione e ridistribuzione delle attrezzature per conseguire una maggiore economicità di gestione; a tal fine sarebbe necessaria una razionalizzazione della situazione attuale e un coordinamento degli interventi. [...] Riteniamo necessario un urgente coordinamento dei piani regolatori comunali con quelli intercomunali e comprensoriali, al fine di assoggettare ai vari livelli tutte le località turistiche a una disciplina urbanistica unica. [...]

Un altro problema è di sapere chi dovrà eseguire questi piani di coordinamento: i Comuni, singolarmente o legati da consorzio, oppure le Province, cui allo stato, non è riservato alcun ruolo urbanistico?

Crediamo di dare una risposta alla luce della nuova realtà regionale; dovrebbe essere la Regione, con successiva delega alle singole Province. Certo, è uno dei problemi nuovi da risolvere a livello di rapporti tra Provincia e Regione¹³⁶.

Indebitamento e riforma del sistema tributario

Si ritornava, dunque, al punto da cui siamo partiti, e cioè alle incertezze riguardo quelle che sul piano pratico-attuativo sarebbero state le novità normative per la regolamentazione dei rapporti gerarchici e collaborativi, nonché delle sfere di competenza specifiche o per delega tra il nuovo organismo regionale e gli enti locali territoriali.

Ma proprio nel dicembre 1970, quasi contemporaneamente alla presentazione della relazione programmatica della giunta Rini, la prima assemblea regionale, eletta nel giugno dello stesso anno, elaborò lo Statuto della Regione Puglia, poi approvato da Camera e Senato della Repubblica con la Legge n. 349 del 22 maggio 1971¹³⁷. Di fatto, la "carta costituzionale" della Regione diceva ancora ben poco sui rapporti tra questa e gli enti locali sul suo territorio. L'art. 64 del Titolo III si limitava a disporre che le deleghe di funzioni amministrative sarebbero state sancite da leggi regionali, che avrebbero ordinato indirizzi e direttive generali per l'esercizio appunto delle funzioni delegate e per la regolamentazione dei rapporti finanziari, fermo restando che le spese sostenute da province, comuni e altri enti per l'espletamento di tali funzioni avrebbero pesato interamente sul bilancio regionale nei limiti degli stanziamenti concordati all'atto della

¹³⁶ *Ivi*, pp. 36-38.

¹³⁷ Cfr. Legge 22 maggio 1971, n. 349, *Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia*, consultabile all'indirizzo web (ultimo accesso il 25.10.2017):

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1971-06-14&atto.codiceRedazionale=071U0349&elenco30giorni=false.